

地方公共団体における農業政策の決定～公共事業に係る財政支援を巡って～

著者	海野 洋
雑誌名	農業経済研究報告
号	43
ページ	96-105
URL	http://hdl.handle.net/10097/56348

地方公共団体における農業政策の決定

～公共事業に係る財政支援を巡って～

海 野 洋*

目 次

- | | |
|----------------------|---------------------|
| 1. はじめに | 4. 地方財政と農政 |
| 2. 国の予算制度・規模の変遷 | 1) 歳入の構成割合 |
| 1) 地方分権推進委員会の第2次勧告 | 2) 地方債の概要 |
| 2) 各省の対応 | 3) 地方交付税の概要 |
| 3) 民主党政権誕生の影響 | 5. 地方債・地方交付税に関する近年の |
| 3. 地方公共団体にとっての補助事業等 | 主要改正点と農政 |
| 1) 土地改良法制度における補助等の原則 | 6. まとめ |
| 2) 地方公共団体の負担割合 | |

1. はじめに

我が国の農業政策は、その対象者が多数に上る。農業就業人口だけを見ても 260 万人超であり、農林水産本省が直接施策を実施することは、もとより不可能である。そこでこれまで、主として次の 3 ルートを通じて施策が展開されてきた。

- ① 地方公共団体（都道府県→市町村）を通じて実施
- ② 農業協同組合その他業界団体を通じて実施
- ③ 国の地方支分部局（地方農政局→地方農政事務所）を通じて実施

特に、①は日本全国の農業者全てを対象とできるなどのメリットがあることから、多用されてきたが（註1）、地方公共団体と二人三脚を組むこの方式は、我が国が従来有していた次に述べるシステムの下で、有効に機能してきたと言える。

即ち、（ア）中央集権型の国家にあって、許認可に関しては国の広範な権原の留保と地方の決定への介入が、また公共事業等に関しては大規模な財源の配分を通じて地方公共団体の事業実施について強力な誘導が行えたこと、（イ）比較的小規模の市町村が並立（農村部のみで一の地方公共団体を形成）する状況下において、住民（農業者）の要望を充分踏まえた政策決定が行えたこと、これらが前提となっていたのである。

しかしながら、近年国と地方の在り方が大きく見直され、農政分野においても、許認可や公共事業等で大きな改革が行われたこと、平成の大合併に伴い周辺農村部を取り込んだ形で市町村が再編成されたこと等から、従前同様の施策の展開は困難となってきた。

これらのうち、許認可の改革と市町村合併の影響の問題はひとまず置き、公共事業等を

巡る近年の状況を採り上げ、政権交代による影響をも加味しながら、地方公共団体における農業政策の決定に関する問題について考察してみたい。

註 1) ②にあつては、会員外の取扱いに難があるばかりでなく、会員全員に遵守させるには、それなりの措置が必要となる(前者の例: コメの減反政策における、自家飯米農家、商系業者に出荷する農家)。また③にあつては、担当する職員の規模に限界があり、これを克服するためには大きな中央政府とすることがある。

2. 国の予算制度・規模の変遷

1) 地方分権推進委員会の第2次勧告

国と地方の在り方が論議される中で、国の補助金について、地方分権推進委員会はその第2次勧告(平成9年7月)において、「国と地方公共団体が協力して事務を実施するに際し、一定の行政水準の維持や特定の施策の奨励のための政策手段としての機能を担うもの」と評価しつつ、「各省庁の関与が、地方公共団体の地域の知恵や創意を生かした自主的な行財政運営を阻害しがち」、「行政の簡素・効率化や財政資金の効率的な使用を妨げる要因」と指摘した。

2) 各省の対応

各省はこれに応えるべく、次のような措置を講じた。

まず「係」毎にあると揶揄された補助金の統合・廃止、採択基準の引上げとともにメニュー化を推進し、次いで、具体的な地区と配分額の決定(所謂、箇所付け)を都道府県が行う統合補助金を導入する。さらに、目的の範囲内であればメニューを自由に設定しうる交付金化を実施し、局庁を単位とする交付金、局横断型の交付金(公共)の創設へと順次改革が進展した。平成23年度には、内閣府に各省横断型の交付金が創設するに至った。

次に、農林水産省の各年度予算から主要な改革をピックアップし、地方分権の動き等と合わせて整理すると、次のとおりとなる。

(1) 平成11年 地方分権一括法成立以後

平成12年度に公共事業について、平成14年度には非補助事業(生産振興総合対策事業等)について統合補助事業(註1)を導入した。また、農業生産総合対策事業と畜産振興総合対策事業の統合により生産振興総合対策事業を創設するといった事業の大きくくり化を推進した。

(2) 平成14年6月 「骨太の方針2002」への所謂「三位一体改革」明記以後

平成15から18年度にかけて、三位一体改革(註2)が実施される中で、16年度には交付金(むらづくり交付金)を創設し、17年度には75事業を7の交付金に再編成するとともに、類似事業(汚水処理、道路、港湾整備)の省庁間の連携を強化する目的で、地域再生交付金を創設した。また、18年度には財源の地方委譲(地方公共団体の自主事業化)を実施、19年度には農業生産対策等3分野に「国の政策介入に関する基準」の設

定も行っている。

(3) 平成21年9月 民主党政権成立以後

平成22年度に、地方公共団体が農山漁村地域のニーズにあった計画を自ら作成し、農林水産の各分野の公共事業を自由に選択し、ソフトの事業も行える農山漁村地域整備交付金（公共事業）を創設した。また23年度には、地域のニーズにあった社会資本を整備するため、農山漁村地域整備交付金等をはじめとする各省交付金等の一部を基に、内閣府に地域自主戦略交付金が創設された。

3) 民主党政権誕生の影響

(1) 農業者戸別所得補償政策の展開に伴う影響

平成21年8月の総選挙で、農業者戸別所得補償政策の実施をマニフェストに掲げた民主党が勝利し、22年度からコメのモデル事業を柱として、この政策が実施されることとなった。この事業には多大な予算が必要であり、農林水産省のシーリングの内で編成することが極めて困難である点は、選挙前から指摘されていた。鳩山内閣は、財務省への要求の時点ではシーリング外扱い（註3）としていたが、最終的には実現できずに終わった。このため、既存予算（特に公共事業）は、第1表に示すとおり大幅減額となった。

第1表 農林水産関係予算の推移

(単位：億円，%)

	21	22	23	23/21
総額	25,605	24,517	22,712	88.7
うち公共事業費	9,952	6,563	5,197	52.2
うち非公共事業	15,653	17,954	17,517	111.9
うち 転作+経営安定	4,196	5,618	8,003	190.7
うち その他	11,457	12,336	9,514	83.0

出典：農林水産省の各年度の予算概要から筆者作成。

この結果、効率的な農業経営を実現するために必要な基盤整備の実現はもとより、施設の更新の適時・的確な実施に懸念すら生じる事態となった（註4）。

(2) 地域自主戦略交付金の創設とその影響

地域自主戦略交付金は、既に述べたように、地方のニーズに応じた社会資本の整備等を目的として設けられた。従って、都市型事業に専ら充当され、農林水産関係の基盤整備に活用されない可能性も生じうることとなった。各首長のバランスの取れた政策判断が求められる所以である。

註 1) 統合補助事業の基本的な仕組みは次のとおり。

(i) 各事業の事業計画を基に、国（農林水産省）が都道府県ごとの配分枠（具体的な箇所ではなく、

金額のみ)を決定。

(ii)上記配分の枠内で、都道府県が自らの裁量により地区別配分を実施。

(iii)事業計画及び配分枠内で、都道府県が裁量的に地区間の流用を実施。

2)三位一体改革は、(i)国庫補助負担金の廃止・縮減、(ii)財源の委譲、(iii)地方交付税の一体的見直しからなる。当然のことながら、財源を委譲されても事業を実施するか否か、その財源を他の事業に「流用」するか否かは、地方の自治事務であるので首長の判断次第となる。事実、財源移譲後、農協系統資金に利子助成する制度(農業近代化資金)を止め、専ら日本政策金融公庫の低利資金を活用する方針を採っている県がある。

3)「もともと、農水省の予算というのは、それは、3兆円切っているわけですから、2兆何千億のわけですから、そこで、1兆円だ、あるいは、1兆4千億円だ、出すなんてことは、それは無理だよね」ということは、藤井さんもお認めになってまして、それは別個に考えてもらっていいと」(平成21年10月16日・赤松農相記者会見概要)。

4)国による土地改良事業の見込み量は、土地改良法(昭和24年法律第195号)第4条の2に基づき、種別ごとに計画期間内の目標及び事業量を定めた「土地改良長期計画」として閣議決定されている。現計画(平成20～24年度)では、「効率的かつ安定的な経営体の育成と質の高い農地利用集積」を図るため、「整備を実施した地区において農地の利用集積率を約7割以上に向上すること」等の実現に向け、農地約7.5万haの整備等を予定している。

3. 地方公共団体にとっての補助事業等

1) 土地改良法制度における補助等の原則

農業基盤整備事業(土地改良事業)は、農業者の自己財産(田畑)の価値向上に資する事業であることから、農業者の自己負担があり、この点で国土交通省所管の公共事業(国道・港湾・河川等の整備)とは異なる仕組みとなっている。

他方、その事業の公益性に鑑み、国・都道府県は事業を自ら実施(費用の一部を地方公共団体が負担)するほか、国は都道府県が行う事業に対し一部補助を実施している。土地改良法第90条、第91条、第126条は負担金・補助金に関する根拠規定で、国の負担割合や補助率については、同法施行令(昭和24年政令第295号)で事業の種類・規模・地域により細かく規定されている。

2) 地方公共団体の負担割合

一方、都道府県・市町村の負担に関しては、これを前提とはしているものの、その割合は自主的に決定されるべきものとして同令には明示されていない。ただし、農林水産省は旧自治省と協議し、その結果をガイドラインとして示している(「国営及び都道府県営土地改良事業における地方公共団体の負担割合の指針について」(平成3年5月31日付3構改D第389号・構造改善局長通知)。主要な事業における都道府県・市町村・農家の負担割合は、第2表のとおりである。

このガイドラインで示された地方公共団体の負担部分を、どのような形で賄っているか

については、4. 以下で確認する。

第2表 主要事業における負担割合

(単位: %)

事業名	国	ガイドライン		農家
		都府県	市町村	
国営かんがい排水事業	66.6	17.0	6.0	10.4
国営農用地再編整備事業(中山間地域型)	66.6	24.4	5.0	4.0
県営かんがい排水事業	50.0	25.0	10.0	15.0
県営経営体育成基盤整備事業	50.0	27.5	10.0	12.5
県営中山間地帯総合整備事業(集落型)	55.0	30.0	10.0	5.0

出典: 平成22年7月最終改正後の前記通達から、筆者作成。

4. 地方財政と農政

1) 歳入の構成割合

我が国の地方財政制度は、地方公共団体が標準的な行政水準を確保できるように、地方財政計画の策定、地方交付税制度、更には地方債制度を通じて、地方財源を保障する仕組みを採用している。地方公共団体の歳入の実情は、第1図に示すように約6割が一般財源(地方税・地方交付税・地方譲与税等)で、約4割が特定財源(国庫・都道府県支出金、地方債等)となっている。もとより、各地方公共団体としては、一般財源、特に地方税を問わずに各事業を実施したいと考えている。



(注) 国庫支出金には、交通安全対策特別交付金及び国有提供施設等所在市町村助成交付金を含む。

第1図 平成20年度歳入決算額(普通会計)の構成比

出典: 総務省『地方財政白書』(平成22年度)(P.13)

2) 地方債の概要

(1) 地方債の対象経費

地方財政法（昭和23年法律第109号）の原則は、「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもってその財源としなければならない」である（第5条）。しかし、これには例外があり、同条ただし書で、地方債の対象とできる経費が限定列举されている。その中に、「公共施設、公用施設の建設事業費等」があり、これは地方債の「通常分」と呼称されている。このほか、特別法による特例措置があり、辺地対策事業債、過疎対策事業債、臨時財政対策債等が発行されている。このうち、年度ごとの地方財政計画における地方財源の不足額に対処するために臨時的に措置されるものとして、「財源対策債」があり、地方債の「財対分」と呼ばれている。

また、各事業に対して、通常分・財対分をどれだけ発行できるか（地方債充当率）は、毎年決定される。具体的には、総務大臣が、毎年度、地方債計画の内容を考慮し、事業区分ごとに「地方債充当率」を定め、これらを公表することとなっている（同法施行令（昭和23年政令第267号）第6条第4項）。

(2) 地方債の協議制度

平成18年度から、地方公共団体の自主性をより高めるため、地方債の許可制度が廃止され、地方債の円滑な発行の確保、地方財源の保障、地方財政の健全性の確保等を図る観点から総務大臣又は都道府県知事と協議を行う制度に移行した（決算収支の赤字が一定水準以上となった地方公共団体等に関する許可制度は継続）。

これにより、総務大臣等の同意がなくても、地方債の発行は可能となったが、その場合、次の大きなメリットが得られず（地方財政法第5条の3）、その実行は難しい。

- ① 当該地方債の元利償還金は、地方交付税法（昭和25年法律第211号）第7条に規定する地方団体の歳出総額の見込額に算入できる。ただし、算入額には上限がある（詳細は後述）。
- ② 地方公共団体自らが調達に奔走する必要がなく、公的資金の充当が可能である。

3) 地方交付税の概要

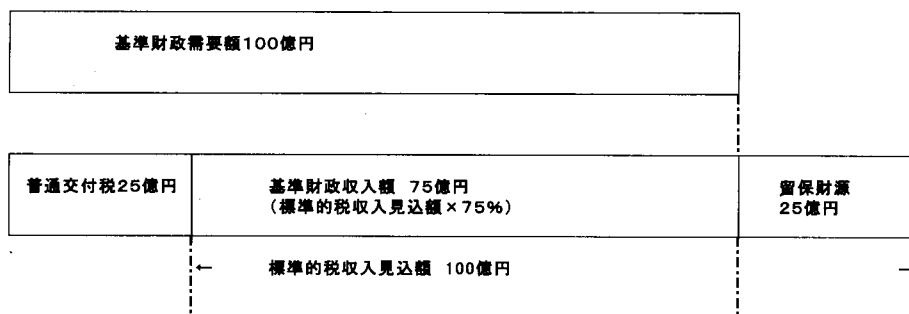
(1) 地方交付税の必要性

我が国は、地域によって経済格差が著しく、各地方公共団体の税収にも大きな差が生じざるを得ない。他方、行政経費はこの格差とは関わりなく一定のものが必要とされる。そこで、その調整制度（地方交付税）が設けられている。即ち、国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）の一定割合（25%～34%）は、本来地方の税収入とすべきであるが、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再分配されている。その意味で、この地方交付税は、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」（地方公共団体の固有財源）であるが、地方公共団体の首長・財政担当者の多くは、霞が関から来る財源の一つと受け止めている。地方交付税は、以下に述べる普通交付税がその太宗（96%）を占め、災害の被害状況等に応じて配分される特別交付税は総額の4%のみ（た

だし、平成23年度は、東日本大震災の対応のため、特例で特別交付税が6%)となっている。

(2) 普通交付税の額の決定方法

各団体の普通交付税額は、「基準財政需要額－基準財政収入額」で算出される「財源不足額」である。基準財政需要額100億円・標準的税収入見込額100億円の市を例にとると、普通交付税は25億円となる（地方譲与税等を0とした場合、第2図参照）。



(備考)

基準財政需要額＝個別算定経費＋包括算定経費

個別算定経費＝単位費用(法定)×測定単位(国調人口等)×補正係数(寒冷補正等)

基準財政収入額＝標準的税収入見込額×基準税率(75%)＋地方譲与税等

第2図 地方交付税の仕組み

(3) 基準財政需要額の算出方法

以下、基準財政需要額について、農政と関連づけながらコメントする。

① 基準財政需要額を構成する経費

基準財政需要額は、「個別算定経費」と「包括算定経費」からなる。農政関係では、前者に経費の項目として、次のものがある。ア) 産業経済費のうちの農業行政費、イ) 公債費（農林水産関係に限る）。後者は、2) 地方債の概要の中で説明した総務大臣の同意等を得た「公債」に係る元利償還金が対象で、i) 災害復旧事業債、ii) 辺地対策事業債、iii) 臨時財政特例債などがある。なお、21年度算定の基準財政需要額（財源不足団体）について見ると、農林水産関係の占めるウェイト、即ち、産業経済費（農林水産関係分に限る。）の個別算定経費全体（公債費を除く。）に占める割合は、都道府県で1.4%、市町村で2.8%に過ぎない（地方交付税制度研究会『地方交付税のあらまし（平成22年度）』P.68から算出）。

② 単位費用・測定単位

それぞれの経費に係る「単位費用」と「測定単位」は、以下のとおりである（単位費用は22年度分）。

ア) 産業経済経費

<都道府県> 農業行政費＝117,000 円／戸×農家数

<市町村> 農業行政費＝94,200 円／戸×農家数

イ) 公債費（註1）

公債費（発行される地方債の種類毎）＝当該年度の元利償還金×交付税算入率

③補正係数

21年度においては、i) 種別補正、ii) 段階補正、iii) 密度補正、iv) 態様補正、などがあり、iv) 態様補正の中の「事業費補正」が本件に直接関係する。即ち、投資的経費を財政需要に反映させるため、当該行政項目に関連する地方債の元利償還金の一部が「加算」されるのである（註2）。

註 1)一部地方債は、借入額で表示されているが、②で述べる補正係数（種別補正＝理論償還率）によって、事実上この式に一致する。交付税算入率も3.6%～9.5%に渡るが、低率は借入額表示方式に係るものである。

2)第2図の(備考)に掲げた「個別算定経費」の算式においては、補正の太宗に従い、「乗算」として表示した。

5. 地方債・地方交付税に関する近年の主要改正点と農政

1) 主要な改正点

地方債・地方交付税に関する基本的な仕組みは上述のとおりで変更はないが、農政（農業分野への投資）を左右する大きな改正が、次のとおり行われた（註1）。

① 地方債関係：「地方債充当率」の引下げ（平成14年度実施分から）

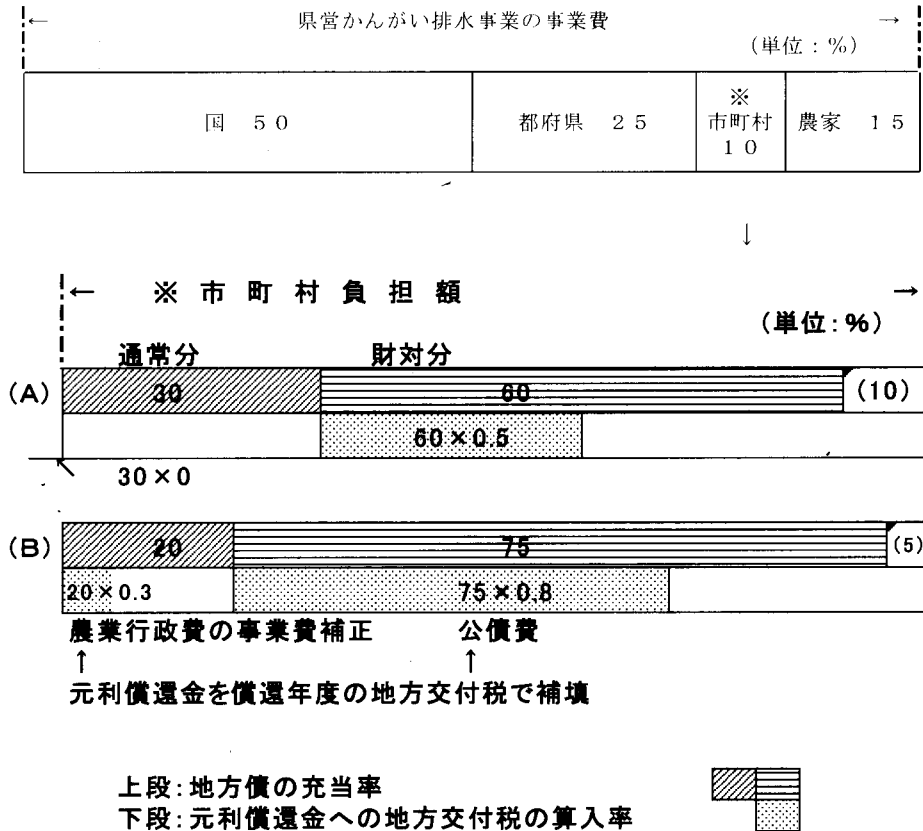
農業農村整備事業（農道、ほ場、ダム等は、従前9.5%から9.0%に引き下げられた。

②地方交付税関係：地方債（元本償還額）の基準財政需要額への算定率の引下げ等（平成14年度実施分から）

河川改修、海岸、農道、ほ場整備等は、通常分（事業費補正）が従前3.0%から0%に、財対分（公債費への算入）は、従前8.0%から5.0%に引き下げられた。

2) 農政への影響

上述の改正により、市町村の農業分野への投資判断にどのような影響を与えたかを次に述べる。第3図（A）は、平成23年度に県営かんがい排水事業の実施に際し、市町村負担分（10%）が、地方債及び地方交付税でどのように手当されるかを示したものである。上段が地方債の充当関係、下段がその地方債の元利償還金への地方交付税の充当関係である。通常分は、農業行政費の事業費補正であるが、上述したように「加算」であるから、公債（財対分）と合算して考えることが可能で、両者を並列して示した。



第3図 県営かんがい排水事業における市町村の実質負担

(A) では、市町村負担分の90%を地方債で賄うことができ、更に後年度に財対分・元利償還金のうちの50% (市町村負担分全体の30%) が地方交付税で充当されるので、実質負担 (自ら徴収した市町村税による負担) をするのは市町村負担分の70%となる。他方、(B) は13年度以前の実施分であるが、市町村負担分の95%までが地方債で賄えた上、更に後年度に地方交付税による充当 (通常分の30%+財対分の80%) を考慮すると、その実質負担は市町村負担分の34%であったことが判る。

即ち、同一事業を実施するに当たり、10年前に比べると、市町村は2倍 (註2) もの実質負担をすることが必要になったのである。近年の制度改正は、農業の維持拡大に必要な公共投資に対する市町村側の意欲を削ぐ要因となっていると言わざるを得ない。

註 1) 平成19年度に、基準財政需要額の算定項目の大幅な見直しが行われ、それまで農業行政費にあった「投資的経費」(耕地面積が測定単位) がなくなった。

2)市町村負担分の36%（事業費全体の3.6%）が増加したに過ぎないとの捉え方は、市町村関係者の意識と大きく乖離する。

6. まとめ

以上、農業政策を推進する上で重要な役割を果たしてきた補助事業について、国（農林水産省）側、地方公共団体側から、その制度改正を概観した。即ち、国と地方の在り方の見直しが行われる中で、補助金は大きくくり化等により、実施するメニュー・地区の決定が地方公共団体に委譲され、ついには農業部門に必ずしも使われない可能性のある交付金まで登場した。他方、民主党政権の下で展開された「農業者戸別所得補償政策」の影響で、公共事業を中心にこれまで実施されてきた各種補助事業は、大幅な削減を余儀なくされた。

これに加え、地方公共団体の実質的な負担は、地方債・地方交付税制度の改正により、10年前に比し倍増しており、農業部門への積極的な投資意欲を削ぐ状況となっている。

翻って、我が国農業のあるべき姿は、誰が中心となり、どのようにして実現を図っていくべきなのであろうか。近年、地域のことは地域が決める、地方公共団体の主導する社会の実現が強く唱えられているが、果たしてそれだけで足りるのであろうか。即ち、我が国の農政についても、中心部の都市住民の意向に左右されやすい地方公共団体の描く農政を、自然体でとすれば十分なのであろうか。

食料自給率の維持・向上、効率的な経営体の育成等は、地方公共団体が躊躇しがちな達成の難しい課題であるが、国家としてはその実現に向け最大の努力を払っていくべきものであろう。補助金はその実現ための重要な手段であるが、その在り方の面からも、国と地方公共団体の関係について、再考してみる価値があると思う。

付記

本稿は、平成23年9月東北大学大学院（農学研究科）の現代農環境政策特論で講じた「農業政策決定過程論」の一部に加筆したものである。もとより、文責は執筆者にあるが、かつて勤務した長崎県諫早市の財政部から有益な情報提供を受けたことを謝意とともに記しておきたい。

引用文献

- [1] 地方交付税制度研究会『地方交付税のあらまし（平成22年度）』, 2010, 7.
- [2] 総務省『地方財政白書（平成22年度）』, 2010, 3.

参考資料

- [1] 地方債制度研究会『地方債のあらまし（平成22年度）』, 2010, 5.
- [2] 農林水産省『農林水産予算概算決定の概要』（各年度版）ほか農林水産省公表資料
- [3] 全国町村会・道州制と町村に関する研究会『「平成の合併」をめぐる実態と評価』, 2008, 10.